联合国 S/2003/1077



安全理事会

Distr.: General
11 November 2003
Chinese
Original: English

## 2003年11月10日秘书长给安全理事会主席的信

你可能记得，我应安全理事会在2002年10月31日主席声明（S/PRST/2002/31）中提出的要求，于2003年6月8日至22日派遣了一个跨专业评价团前往中部非洲分区域，探索如何对中部非洲的和平、安全与发展问题采取全面、综合和坚定的对策。评价团访问了中非国家经济共同体（中非经共体）的所有11个成员国，并于2003年9月10日向我提交了报告。

我很高兴地提请安全理事会注意评价团的调查结果。我总体上同意评价团所作的评价。我也认为，联合国系统各部分的活动需要更加协调一致。虽然对和平与安全问题的评价充分涉及所有关键问题，但还需要对困扰该分区域一些国家的冲突的根源作进一步审查。因此，我已要求对联合国各方案进行一次彻底审查，以求增进它们的一致性和效力。我打算随时向安理会报告在这方面的事态发展。

联合国将继续参与寻求该分区域的长期和平与稳定的工作，为中非经共体成员国提供必要的支助。该分区域各国政府在与评价团会晤时表示，希望增加联合国的存在，包括建立一个联合国办事处。不过，考虑到在该分区域已经有一些联合国机构，包括三个以秘书长特别代表为首的办事处，我对办事处的增多感到关切。

还有许多有中非经共体11个成员国中的多个国家参加的行动，其中一些国家也参加了其他一些分区域团体。安理会已经知道，许多有关国家将参加大湖区国际会议，预计这次会议将建立一个区域框架来增进稳定、安全、合作与发展。有鉴于此，不先开展上述审查，就不可能对是否需要在中部非洲新建一个办事处作出客观的评价。

不过，我提议任命一位特使，这名特使可以按要求与该分区域各国政府一起研究政治问题，并与联合国参与中部非洲的发展和人道主义活动的各实体进行联络。一项关键的优先工作是确定具体措施来支持中非经共体和该分区域各国已经建立的其他机制的能力。我将确保特使与我在该分区域的各名代表进行充分协商与协调，以避免活动重叠。

03-57254 (C) 131103 131103

如果安理会同意，我打算尽早按我所述的办法去做。请将本函及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

科菲·安南（签名）

# 中部非洲分区域跨专业评价团的临时报告

## 摘要

联合国跨专业评价团于 2003 年 6 月 8 日至 22 日对中部非洲进行了访问，以审查该分区域面临的优先需要和挑战，特别是重点研究和平、安全、经济发展、人道主义事务、人权和艾滋病毒/艾滋病等问题，并为应付这些挑战确定适当的分区域战略。评价工作是与负责中部非洲和平与安全的主要分区域机构中非国家经济共同体(中非经共体)合作进行的。秘书长授权评价团依照安全理事会在 2002 年 10 月 31 日主席声明（S/PRST/2002/31）中提出的要求，探索联合国如何协助中部非洲国家制订一项全面综合的分区域对策，来解决中部非洲的和平、安全与发展问题。

主管政治事务的助理秘书长图利亚梅尼·卡洛默率团访问了中非经共体所有 11 个成员国。评价团力求确定一些战略，协助加强分区域机构在维持和平与安全方面的效力。评价团与各国政府、政治和民间社会领导人、商界领导人和工会代表、分区域机构、外交使团成员及联合国各机构和方案进行了广泛磋商。

评价团结束对中部非洲分区域的访问时，强烈地感觉到一个引人注目的矛盾现象，即中部非洲虽有潜力成为非洲最富有的分区域之一，但在几乎所有人类发展指数排在最低的国家中，中部非洲国家最多。中部非洲还陷入了武装冲突的泥潭，许多这类冲突多年来持续不断，时有发生。另外，施政危机无休无止，小武器日益扩散，安全部门软弱无力，武器、毒品和武装团伙跨界流动，难民大批迁移，基础设施落后，贫穷现象普遍存在，国家机构不得力，这一切对中部非洲分区域整个社会经济和政治的运作起到了削弱作用。

评价团得出结论认为，由于这种交叉的问题和其他挑战超越了国界，因此需要采取一种综合全面的分区域对策，以补充国家解决方案，并为实施解决方案奠定持久的基础。

尽管存在本报告中着重指出的许多问题，但评价团得出结论认为，发生积极变化的可能性还是很大的，如果国际社会能够保持和加强与分区域组织、政府和民间社会团体的合作，与它们共同解决中部非洲所面临的问题，希望就会更大。

除一个国家外，所有被访问的国家都强烈要求联合国在中部非洲设立一个办事处，以确立联合国在该分区域的政治影响。它们认为，设立这样一个办事处有助于对分区域的和平、安全与发展问题采取全面综合的对策。

# 一. 导言

1. 安全理事会于 2002 年 10 月 22 日举行了关于加强联合国系统与中部非洲区域在维持和平与安全方面的合作的公开会议，出席会议的有分区域一些国家的外交部长。安理会成员在会上呼吁为区域倡议提供国际支持，以巩固最近在实现该地区和平方面所取得的进展。2002 年 10 月 31 日，安理会继续讨论该项目，并发表了一份主席声明（S/PRST/2002/31），其中申明必须促进并加强联合国与中部非洲各国在维护和平与安全方面的合作。安理会呼吁中部非洲国家在联合国的支持下，增进各分区域组织的效力、协调和团结。安理会还强调，必须对中部非洲的和平、安全与发展问题采取全面、综合、坚定和一致的对策。在这方面，安理会请秘书长在六个月内向安全理事会介绍在中部非洲执行这一对策的办法，包括向该区域派遣一个机构间评价团。

2. 2003 年 4 月 17 日，主管政治事务助理秘书长图利亚梅尼·卡洛默以秘书长的名义，向安理会成员简要介绍了联合国在促进中部非洲实现持久和平方面所进行的各种努力。他告知安理会，秘书长准备向中部非洲派遣一个跨专业评价团，探索如何对该分区域的和平、安全与发展问题采取一种全面综合的对策。

3. 会后，在向新闻界发表的声明中，安全理事会成员再次强调了采取一种全面、综合、坚定和一致的对策解决中部非洲和平、安全与发展问题的重要性，并对安全理事会准备向该分区域派遣一个跨专业评价团表示欢迎。此外，安理会成员还请安理会主席在评价团结束工作时，向安全理事会提交一份报告，并在报告中提出实施这类全球对策的措施建议。本报告便是依照安理会的要求提交的。

# 二. 评价团的建立和活动

4. 跨专业评价团于 2003 年 6 月 8 日至 22 日对中部非洲分区域进行了访问。评价团由主管政治事务助理秘书长担任团长，并由以下联合国部门、办事处、机构和方案的代表组成：政治事务部、维持和平行动部、裁军事务部、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国安全协调员办公室、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署（艾滋病规划署）以及联合国人类住区规划署（人居署）。由于联合国在这项工作中的主要作用是支持区域各国和机构所作的努力，因此，评价团在开展活动时，与负责中部非洲和平、安全和分区域一体化的主要分区域机构，即中非国家经济共同体（中非经共体），进行了密切合作。中非经共体副秘书长和一名高级军官因此也参加了评价团。

5. 评价团的权限如下：

(a) 在和平、安全、经济和社会发展、人道主义事务以及人权方面，确定中部非洲面临的优先需要和挑战，包括确定这些需要和挑战之间的相互联系；

(b) 同中部非洲各国政府和各分区域机构进行磋商，探讨如何与联合国加强合作处理这些需要和挑战；

(c) 确定分区域措施，由中非国家经济共同体[1] 及中部非洲经济和货币共同体[2] 与联合国合作，协助处理所确认的需要和挑战；

(d) 提出建议，说明国际社会不以如何充分协助实施各种具体方案，加强分区域机构在努力维持和平与安全方面的效力。

6. 评价团访问了中非经共体所有 11 个成员国，即中非经共体总部所在地加蓬（6 月 8 日、10 日和 22 日)、圣多美和普林西比（6 月 9 日)、任中非经共体及中非经货共同体现任主席的刚果共和国（6 月 10 日和 11 日)、安哥拉（6 月 12 日和 13 日)、刚果民主共和国（6 月 13 日、14 日和 15 日)、布隆迪（6 月 15 日和 16 日)、卢旺达（6 月 16 日和 17 日)、喀麦隆（6 月 17 日和 18 日)、赤道几内亚（6 月 19 日)、乍得（6 月 19 日和 20 日)、以及中非经货共同体总部所在地中非共和国（6 月 21 日和 22 日)。

7. 评价团会见了国家元首或政府首脑、其他政府高级官员、主要政党领袖、民间社会和非政府组织代表、商界和宗教界领导人以及外交使团成员。在被访问的所有国家中，评价团还与联合国国家小组举行了工作会议。在利伯维尔、金沙萨、布琼布拉和班吉，中非经货共同体、联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团)、非洲联盟、联合国驻中非共和国建设和平支助办事处（中非支助处）的军事人员以及在班吉的中非经货共同体官员分别向评价团作了情况简介。另外，评价团还与大湖区秘书长特别代表以及中非经共体秘书长和秘书处其他高级官员举行了讨论。

8. 各方对话者们对评价团表示欢迎，他们认为，评价团是一项重要举动，再次表明联合国致力于继续在该分区域开展工作，协助他们处理中部非洲面临的无数问题。讨论的问题包括：中非经共体成员国间及其内部的经济和政治关系、令人关注的和平与安全问题、分区域的建设和平与维持和平努力、中非共和国和大湖区，特别是刚果民主共和国和布隆迪的冲突局势、原战斗人员解除武装、重返社会和遣返问题、越界侵犯问题；武器的非法贩运、国家资源的非法开采、武器扩散、匪帮和民团的跨界流动、地雷问题、促进民族和解与政治对话的需要问题；施政管理、人权和人道主义问题、分区域机构的不得力以及提高这些机构的能力和加强与联合国合作的需要、艾滋病毒/艾滋病的大流行、减贫及其他经济与发

[1] 以下 11 国家为中非经共体成员国：安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、卢旺达及圣多美和普林西比。

[2] 以下 6 个国家为中非经货共同体成员国：喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、赤道几内亚及加蓬。

展问题；促进能力建设和区域一体化的必要性、影响儿童的问题，包括儿童贩卖、儿童卖淫、少女怀孕、街头儿童和儿童兵等问题。

9. 同特派团对话的大多数人都呼吁联合国更加未雨绸缪地预防和管理分区域的冲突。区域领导人指出分区域机构的弱点，具体要求联合国协助加强这些机构的业务能力。许多领导人还强调需要加强联合国同分区域组织之间的合作，尤其是采取分区域综合、一体化的步骤，处理中部非洲分区域的和平与安全问题。为此，所有被访问的国家，除一个国家外，都要求联合国在中部非洲设立一个办事处，以确立联合国在该分区域的政治影响。它们认为，设立这样一个办事处有助于执行提议的对策。

## 三. 背景

10. 中部非洲分区域由 11 个中非经共体成员国组成，这些国家的人口约有 1.15 亿，土地面积估计大约为 660 万平方公里。中部非洲有一个特别引人注目的矛盾现象是，它一方面拥有多种多样自然资源（例如，8 个中非经共体成员国[3] 是现产油国或今后将成为产油国），有潜力成为非洲最富有的分区域之一，但与此同时，在几乎所有人类发展指数排名最低的国家中，中部非洲国家最多。中部非洲分区域的另一个特点是武装叛乱和武装冲突频仍，几十年来使该分区域的发展努力受阻。在我们访问的 11 个国家中，有 7 个国家 50％以上的人口生活在贫困线以下。有 7 个国家或是正在发生冲突，或是仍处于冲突后状态，这些国家是：安哥拉、布隆迪、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国和卢旺达。仅有喀麦隆、加蓬、赤道几内亚以及圣多美和普林西比没有受到直接冲突的影响，看来相对稳定。

11. 在该分区域经常见到很多关键的交叉挑战，包括种族之间的紧张关系、难民的流动、武装叛乱、越界侵犯、没有参与的治理、脆弱的民族对话及和解进程、对民族主义的担心以及广泛的贫困，如果要在有关国家内推动持久的和平与进步，就必须正视这些挑战。由于面对这些关键的问题，对长期稳定和发展至关重要的分区域一体化进程进展缓慢。中非经共体的某些成员国同时参加了其他一些分区域组织，例如中非经货共同体、南部非洲发展共同体以及东非和南部非洲共同市场，这种情况也无助于中部非洲的区域一体化。

12. 大家在各级进行了不懈的努力，以帮助中部非洲稳定局势，并为持久的和平和稳定奠定基础。为此目的，中非经货共同体的 6 个成员国、萨赫勒撒哈拉国家共同体成员[4] 以及非洲联盟和联合国都进行了特别积极的活动。此外，中部非洲

[3] 安哥拉、喀麦隆、乍得、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬以及圣多美和普林西比。

[4] 贝宁、布基纳法索、中非共和国、乍得、吉布提、埃及、厄立特里亚、冈比亚、阿拉伯利比亚民众国、马里、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、索马里、苏丹、多哥和突尼斯。

各国还受益于同该区域以外的国家和机构之间进行的双边努力，提高本国管理危机局势和参加维持和平行动的能力。

13. 联合国提供的支持包括建设和加强早期预警和预防冲突能力，以及部署建设和平办事处和开展维持和平行动。当前，联合国在两个中部非洲国家布隆迪和中非共和国——开设了建设和平办事处，并在刚果民主共和国开展了一项维持和平行动——联刚特派团。此外，由于常驻内罗毕的负责大湖区问题的秘书长特别代表所进行的努力，并由于向该分区域派驻的若干特使所进行的工作，联合国在中部非洲进行的和平努力得到了进一步促进。

14. 联合国作出的贡献还包括于 1992 年 5 月成立联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会，其目标是促进中非经共体成员国之间的军备限制、裁军和建立信任措施。该委员会自从成立以来，已成为一个主要的论坛，供中非经共体成员举行经常性会议，就该分区域的和平与安全所面临的挑战进行讨论和交换信息。

15. 尽管这些各种各样的努力，中部非洲各国继续在政治、经济、社会和安全方面受到巨大压力，特别是由于很多危机及其后果经常影响到或可能以其他方式波及邻国，这些压力在受其直接影响的国家和其他国家，都使政治和军事危机长期存在下去。

# 四. 优先需要和挑战

## A. 和平与安全

16. 中部非洲分区域的民主政治进程仍然很脆弱，最近的例子是 2003 年 3 月在中非共和国发生的政变，以及 2003 年 7 月在圣多美和普林西比发生的流产政变。秘书长于 1998 年 4 月 13 日发表了关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展问题的报告（A/52/871-S/1998/318），他在报告中指出，非洲的冲突根源各不相同，反映了该大陆情况的多样性和复杂性。其中包括历史遗留原因、内部和外部因素以及经济动机。特别是中部非洲分区域当前局势的根源，可至少追溯到两个主要的内部原因，即治理上的危机和广泛的贫困，在若干情况下，外部因素也加剧了这两个内部原因。因此，中部非洲尽管拥有庞大的自然财富，但管理不善以及违宪和独裁政府的统治不仅妨碍了发展，而且也使社会出现两极分化，从而在极端情况下导致一再发生武装叛乱和长期战争。冲突造成的悲惨后果严重破坏了中部非洲为确保可持续和平与发展所进行的努力。

17. 在跨专业评价团访问的大多数国家中，人们都对广泛的赤贫现象所造成的影响，尤其是对青年中的高失业率表示特别关注，这些失业青年很容易因生活所迫而沦为盗匪或武装雇佣兵。妇女团体，尤其是刚果民主共和国的妇女团体，对妇女受到的不平等对待以及被排斥在政治决策过程和公共事务管理工作之外的现象提出强烈批评，她们认为这种对待和排斥是常见的做法。由于妇女在该分区域

的各场冲突中受害最烈，这些团体要求预防冲突的努力、和平进程以及政治决策过程具有更为平衡的代表性和参与性。

18. 中部非洲分区域很多冲突后国家内的不安全状况经常产生于以下原因：武装叛乱、盗匪行为、小武器的泛滥以及安全部队无法维持法律和秩序。中部非洲很多国家内的安全部队经常是根据族裔来挑选成员，因此无法得到所有社会阶层的广泛信任，也无法向其提供有效的安全保护。

19. 小武器的泛滥既是该分区域一再发生冲突的原因，也是其后果。根据开发计划署提供的资料，仅在大湖区一个地区，流通的非法小武器就超过 100 万件。在刚果，2001 年有大约 40 000 件非法武器在流通。

20. 前战斗人员的解除武装、复员和重返社会工作除非取得成功，否则会危及有关国家内和平与稳定的巩固，在冲突后局势中尤其如此。大量的前战斗人员如果得不到适当的协助来恢复建设性的平民生活，便可能被迫再次从事破坏稳定的活动，或是变成雇佣兵，或是加入民兵，从而增加越界暴力和城市犯罪的威胁。

21. 中部非洲各国制定出了若干解除武装的方案，但由于缺乏资金，尚未予以实施。这些方案包括关于非法小武器贸易的重点活动计划，这个计划是中非经共体各成员国外交部长于 2003 年 5 月 16 日在布拉柴维尔举行的中部非洲安全问题常设咨询委员会第十九次部长级会议上通过的。不过，为大湖区举办的多国复员和重返社会方案已经取得进展，这个方案是一个由世界银行协调的为期四年（2002-2006 年）的举措，它把 30 个捐助国与联合国合作伙伴重新组合在一起，以便在九个国家内促进大约 350 000 名前战斗人员的解除武装、复员和重返社会工作。中非经共体参加了这个方案的执行工作，该方案涉及共同体的 6 个成员国，即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果、刚果民主共和国和卢旺达。

22. 评价团指出，由于连接中部非洲各国的边界相互邻近而且易于穿越，并由于该区域各国和各民族之间有着长期和复杂的相互关系，分区域内任何国家内没有解决的危机和冲突都经常影响或波及邻国。喀麦隆和加蓬两国政府的官员对他们所谓的“污染风险”特别表示担心。人们一再提到中非共和国和大湖区的冲突局势产生的区域影响，这是两个明显的例子。

23. 此外，武器的跨界流通以及武装集团、盗匪和难民在中部非洲的流动清楚地表明了这种联系，由此产生的影响损害了整个分区域的和平、安全和发展前景。这正是阿马拉·埃西得出的结论，他曾于 2000 年 12 月受秘书长的派遣，作为其特使前往中非共和国和刚果，评价刚果民主共和国境内的冲突对这两个邻国产生的影响。特使发现，这场冲突对该分区域造成了破坏性的人道主义、经济和安全后果，而且只要刚果民主共和国境内的冲突得不到解决，这种后果便很可能持续存在。

24. 随后，秘书长在 2001 年 9 月 21 日关于中非共和国局势的报告（S/2001/886）中表示，需要从更广阔的视角出发，通过寻求在整个分区域恢复和平与稳定来解决该国的安全问题。

25. 在评价团访问期间，大家还着重指出了刚果民主共和国境内的冲突对其九个邻国产生的影响。很多与评价团对话的人都坚信，在刚果民主共和国恢复持久的稳定是在其邻国乃至整个分区域实现可持续稳定的必要条件。在这方面，喀麦隆、乍得、刚果和加蓬的政府官员遗憾地指出，他们的国家尽管受到刚果民主共和国境内冲突的直接影响，但却没有机会参与有关刚果民主共和国和平进程的协商。因此，他们要求成为拟议的大湖区国际会议的正式与会国。中部非洲的一些领导人还强调，安全理事会迫切需要赋予联刚特派团以强有力的执法授权，以使其能够有效地协助在刚果民主共和国恢复和平与稳定。

26. 评价团指出，尽管继续存在很多挑战，但该分区域的前景虽仍然岌岌可危，然而已经显示了出现极大改善的迹象。例如，在安哥拉，自从安哥拉政府与安盟于 2002 年 4 月 4 日在安哥拉卢埃纳签署谅解备忘录之后，和平正在不断巩固。把安盟从一个武装运动转变为一个政党的努力为和平进程作出了积极贡献。在布隆迪,尽管整个安全和政治局势尽管仍然多变，但《阿鲁沙协定》所规定的各项过渡安排的执行工作正在取得积极进展。尽管主要是由于缺乏资金，非洲驻布隆迪特派团的部署尚未完成，但正在建立集结地点，以便使武装反对派的战斗人员进驻营地。该国仍然面临一些尚未解决的难题，其中包括安全、土地、产权要求和归还财产问题。在 2003 年 7 月 17 日圣多美和普林西比的流产政变之后，通过区域和平努力，该国已经恢复了宪法统治。

27. 在中非共和国，在前总统昂热-菲利克斯•帕塔塞的政府于 2003 年 3 月被推翻后，出现了普遍的无政府状态、哄抢和对财产的毁坏。但是，自从部署了 300 名法国军队和 500 名乍得部队、以支持包括加蓬和刚果部队在内的中非经货共同体部队之后，局势已经显著改观。此外，中非共和国政权为促进对话与和解所进行的努力看来大大缓和了政治紧张状态。该国当前正积极执行过渡安排，以便于 2005 年之前恢复民主和宪政政府。

28. 尽管在乍得部分地区一再出现紧张局势，而且武器继续在平民当中流通，但该国的安全局势在继续改善。在刚果民主共和国，由于成立了过渡政府并达成了让武装反对派的战斗人员加入国家武装部队的协定，实现持久和平的前景大大改观。然而，安全仍然是一个最令人关注的问题，在伊图里区以及该国东部其他地区尤其如此。

29. 正继续努力巩固由于刚果政府与武装民兵达成协定所取得的重大成果，以便增进实现广泛的民族和解与和平的前景。然而，在该国开展活动的各救济机构继续对普尔地区严峻的人道主义挑战表示关注，在该地区，由于基础设施的毁坏、恶劣的卫生条件、保健服务的缺乏和营养不良，尤其是儿童的营养不良，一些国

内流离失所者和难民不愿返回自己的家园。大家还认为，如果作出更进一步的政治姿态，特别是对仍在流亡之中的反对派成员作出这种姿态，便可以加强民族和解进程并有助于减少经常发生的叛乱活动。

30. 在卢旺达，政府继续进行和解努力，实行了建立信任的措施，如在最近释放40 000名受到各种与1994年种族灭绝有关的指控的被拘留人员，发起加卡卡司法进程（这是一个与南非真相与和解委员会类似的传统司法制度），于2003年5月就一项新的宪法举行公民投票，以及组织于2003年8月举行的多党派总统选举。

## B. 贫穷的挑战

31. 区域内旷日持久的危机对中部非洲人民的生活条件一直有着相当的消极影响，也增加了分区域的贫穷。处于冲突或冲突后局势的各国政府始终必须挪用微薄的资源，来应付安全方面增加的需求。因此，教育、保健和住房等重要社会部门的投资受到了影响，基础设施日益衰败。

32. 今天，贫穷在分区域极为普遍，一半以上的人口生活在贫穷线以下，虽然许多国家已经编写值得赞扬的减贫战略文件，但是要在没有和平与稳定的情况下切实对付贫穷的挑战，则是奢望。

33. 值得注意的是，与特派团会晤的几位政治领导人和其他利益相关人士都强调，分区域的领导人缺乏互信互赖，就不能实现可持续增长所需的经济一体化，而可持续增长反过来又是减穷方面必不可少的条件。

34. 私营部门的代表认为，应该更有效地进行反对腐败和逍遥法外的斗争，并应促使建立更有利于私人投资的新条例框架。这样，分区域各国政府不但可以帮助对抗贫穷，还可以防止未来的冲突，因为改善经济机会，就能创造更多的就业机会，特别是年轻人的就业机会，否则年轻人就会逐渐做出破坏性的活动，例如沦为强盗或参加武装民兵团伙。

35. 非洲的沉重债务被指为阻碍社会部门投资的关键因素之一。对区域的许多国家来说，债务与国民生产总值的比率据说已经达到无法忍受的地步：例如，安哥拉的比率是137.9％，刚果民主共和国的比率是309.5％，刚果的比率是221.4％，圣多美和普林西比的比率是548.1％。

## C. 人道主义问题

36. 特派团获悉，分区域境内流民（国内流民、寻求庇护者和难民）的人数已经达到大约300万。[5] 有人还强调，虽然分区域有很多国家慷慨收容来自邻国的难

[5] 确切数字为2 997 434人（安哥拉：202 000名国内流民和12 830名难民/有关人员；布隆迪：100 000名国内流民和54 210名难民/有关人员；喀麦隆：52 597名难民/有关人员；中非共和国：50 204名难民/有关人员；乍得：17 000名难民/有关人员；刚果：111 670名难民/有关人员；刚果民主共和国:估计有200万名国内流民和331 241名难民/有关人员；加蓬：18 952名难民/有关人员；卢旺达：46 730名难民/有关人员；圣多美和普林西比以及赤道几内亚的数字不详）。这个数字取自难民专员办事处的报告。

民，但是大量人口移动可能造成政治、社会和环境方面的不稳定情况。这种越界移动所造成的极大损害，包括艾滋病毒/艾滋病和其他各种传染病的迅速蔓延，给这些已因许多其他挑战而负担过重的发展中国家增加压力。

37. 在安哥拉，武装冲突过去是迫使人民沦为国内和国外流民的主要原因，现在已经结束，但是，惊人的人道主义挑战仍然存在。该国逐步恢复到比较安全的局面，因而增加国内流民和难民返回家园的可能性。实际上，安哥拉政府与安盟在 2002 年 4 月 4 日签订的《谅解备忘录》已经为和平与民族和解铺平道路。2003 年 7 月，安哥拉政府、难民专员办事处和各个庇护国发起了一项方案，帮助 150 000 名难民从南部非洲自愿遣返。与此同时，安哥拉政府已经承诺使大约 400 000 名安盟前战斗人员及其家属重返社会。后勤和安全方面的限制因素，例如损坏的基本设施、有限的公共服务、地雷和未爆炸炮弹，阻碍了这项遣返和重返社会方案。

38. 在布隆迪，不安全局势对该国、特别是南部和东部地区人道主义救济行动的开展，构成主要的障碍。联合国和非洲联盟正在合力帮助布隆迪难民在安全和尊严的情况下回国。

39. 2003 年 3 月政变推翻了中非共和国民主选举的政府之后，普遍出现了无法无天和抢劫财物、包括人道主义救济机构的财物的情况。这个事件不仅影响到对难民的保护，也影响到对住在中非共和国境内的外国国民，特别是乍得国民的保护。这造成大量的流民涌入乍得，其中包括中非难民和乍得国民，都是为了逃避中非共和国的动荡局势，同时，乍得政治局势趋于稳定，提供了十多年来住在喀麦隆北部的大约 30 000 乍得难民回国的可能性。难民专员办事处目前正帮助在刚果民主共和国及刚果境内的中非难民自愿返回家园。

40. 由于刚果民主共和国境内逐渐出现政治宽恕的可喜现象，人道主义情况据说开始好转。但是，因为该国东部地区、特别是伊图里地区持续的不安定局势，救济机构与国内流民和难民人口接触的机会仍然受到限制。

41. 巩固刚果的和平，就可以为难民的自愿遣返、特别是从邻近的刚果民主共和国和加蓬自愿遣返，铺平道路。难民专员办事处还帮助努力从分区域的其他国家，包括安哥拉和卢旺达，遣返许多年来住在刚果的难民。

42. 由于卢旺达境内的遣返条件逐渐改善，难民专员办事处从 2002 年 10 月以来积极鼓励难民自愿遣返卢旺达。难民专员办事处计划在 2003-2004 年期间遣返大约 60 000 名卢旺达难民。实际上，在 2002 年最后一季，就从坦桑尼亚联合共和国遣返了大约 23 000 名卢旺达难民，又在 2003 年上半年帮助 6 000 名卢旺达难民返回家园。

## D. 人权问题

43. 分区域普遍发生内战、叛乱和盗贼横行的情况，对个人和社区的权利造成更大的威胁，尤其是因为这些冲突减损了政府切实提供安全、保证尊重人权和维护法治的能力。

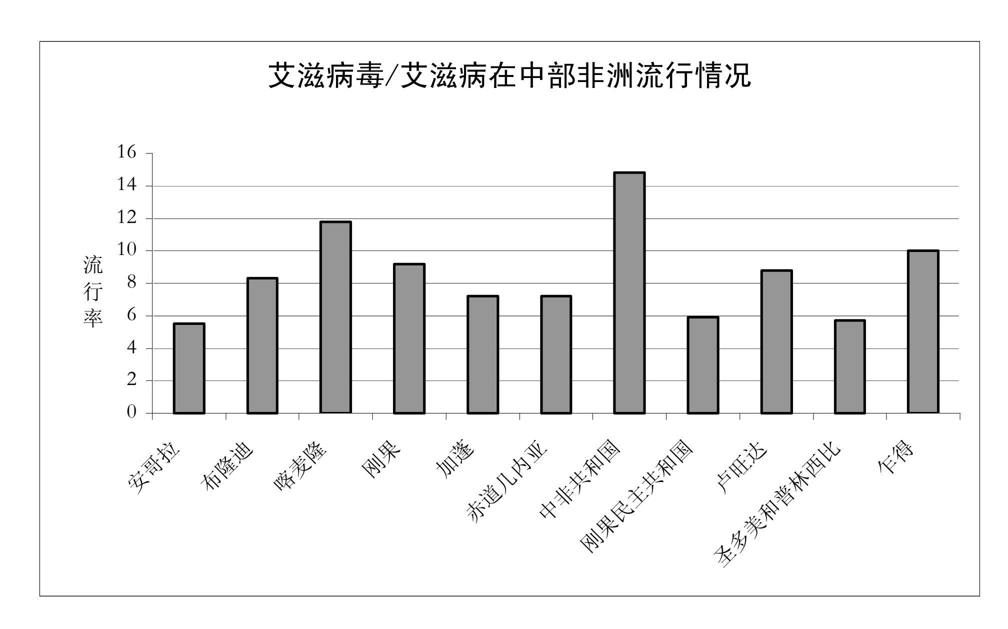
44. 此外，分区域的特征是迅速加快城市化，却没有发展适当的社会服务。因此，居民面临各种严重的大流行病，而得到适当医疗保健的机会不是没有，就是极其有限，接受教育的机会也有限，地方政府结构没有适当发展。不仅发展进程受到阻碍，也没有采用以权利为基础从事发展的基本原则，包括人人有权参与和包容弱势群体的原则。

45. 尽管或者因为拥有丰富的自然资源，困扰分区域的各种问题都涉及自然资源的争夺。这种情况，在自然资源的开发方面，助长仇外心理、对移徙工人的歧视和侵犯人权的事件。分区域自然资源的开发并没有显著促进有关国家的人类发展和社会团结。在这些国家进行业务的主要跨国公司并非始终表现对社会和环境有足够的敏感，使人民和地方社区的状况毫无改进。

46. 可以看到的一些可喜迹象是：分区域各国妇女未经发挥的潜力、许多国家境内民间社会的复原甚至扩展和开创性法律的颁布，例如乍得的“石油法”要求政府承诺利用石油的收入来减少贫穷。该法规定将开采权使用费和红利的10%保留给后代，80%用于保健、教育、社会服务、农村发展和公共基础设施，5%反馈投资于产油地区。应当指出，目前已在该法律的框架内，成立一个监督委员会，成员包括民间社会、议会、最高法院和政府的代表。这项法律代表一种自我约束的行动，几乎是绝无仅有的。

## E. 艾滋病毒/艾滋病

47. 艾滋病毒/艾滋病严重影响中部非洲，分区域大多数国家面临的流行率是性行为活跃的人口中5%以上。2001年的流行率，在安哥拉是5.5%，在中非共和国是14.8%，喀麦隆的比率从1987年的0.5%增加到2000年的11.8%，加蓬的比率则从1986年的1%增加到2001年的7.7%。




资料来源：国家报告，2002 年

48. 撒南非洲的总人口约为 6.4 亿，感染艾滋病毒/艾滋病的总人数估计超过 400 万。这种大流行病对年轻人的侵害日益严重。

49. 分区域的保安部队人员和城市居民的感染率甚至更加严重，保安人员的感染率介于 8%与 20%之间，大城市娼妓的感染率介于 20%与 50%之间。在武装冲突蹂躏的地区，这种大流行病的全面蔓延程度仍不可知。

50. 艾滋病带来的高死亡率使许多家庭失去亲人和依靠，使本来已经贫穷的人更加困苦。这种消极影响也造成工作场所缺勤和生产率降低的情况，导致储蓄减少，社会支出增加，投资能力逐渐消失。这种大流行病的综合影响造成中非经共体国家的发展努力急剧减少。

51. 此外，病人的照顾和医疗造成医院设施的过分负担。例如在刚果民主共和国，罹患艾滋病有关疾病的人占据医院 50%的病床。在所有有关国家，家庭和社会缺乏必要的资源来照顾染病的人并满足它们的需要。

52. 中非经共体各国，自从 1980 年代爆发这种大流行病以来，估计已有大约 319 000 人死于艾滋病，这些国家的预期寿命也急剧降低。例如在安哥拉和喀麦隆，预期寿命估计分别缩短了大约 5 年和 10 年，主要原因是艾滋病毒/艾滋病。

53. 在中部非洲，艾滋病毒/艾滋病使人过早死亡，造成 200 多万艾滋病孤儿，其中将近一半（930 000）在刚果民主共和国，另 210 000 名在喀麦隆。在卢旺达，除了过去十年该国发生的冲突所造成的千千万万孤儿之外，还加上 240 000 名艾滋病孤儿。

54. 与非洲其他地区一样，中部非洲各国早在 1987-1988 年就在世界卫生组织支助下开始制订艾滋病毒/艾滋病防治方案。从 1996 年起，在联合国艾滋病毒/艾滋病方案（艾滋病方案）支助下，非洲各国开始拟订战略计划，便利艾滋病防治有关各方之间加强伙伴关系。但是，尽管做出这些努力，这种大流行病仍在蔓延，其原因是没有采取适当的反应，这归因于国家协调程度不够和缺乏政治决心、延迟实施民间社会更踊跃参加的多部门权利下放对策、以及长期推迟实施自愿接受检验和治疗的健全战略。应该指出，中部非洲各国仍然没有得到动员额外资源的机会：例如中非经共体 11 个国家之中，只有 4 国得到世界银行艾滋病援助方案的帮助，迄今只有 3 国取得全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金的资源。还应指出，2001 年 4 月《阿布贾宣言》尚未得到充分实施，其中非洲领导人承诺将本国预算的 15％用于保健和艾滋病的防治。

## E. 分区域机构

55. 中非经共体于 1983 年成立，总部设在利伯维尔，最初的目标是促进成员国之间的经济发展和一体化，并促成一个共同市场。后来认识到在冲突和危机的气氛中无法实现经济进展，因此把上述目标扩大，以包括努力促进和平与安全。特派团注意到，中非经共体为促进分区域的经济一体化和持续和平与安全而建立的机制尚未充分运作。其中包括中部非洲和平与安全理事会、中部非洲预警机制和中部非洲多国部队。此外，中非经货共同体在和平与安全领域日益活跃，在中非共和国部署了一支区域和平部队，而这项工作基本上不在其职权范围之内。这进一步证明，中非经共体不能充分履行它在这个领域的责任，因而存在真空状态。特派团访问了分区域之后，又有两个成员国批准中非和平与安全理事会的议定书，使正式缔约国的总数增加到 11 个成员国中的 8 个，议定书开始生效。

## G. 联合国在分区域的存在

56. 联合国目前运用两个机制处理中非分区域和平与安全方面的问题。其中之一是分区域人权和民主中心，该中心应分区域各国政府的请求，2002 年 6 月在雅温得成立，向各国政府、国家机构和非政府组织提供支助，协助建立国家在人权和民主领域的能力。另一个机制是中部非洲安全问题常设咨询委员会，1992 年成立，推动中非共体成员国之间军备限制、裁军和建立信任的措施。委员会自成立以来，一直是中非经共体成员国定期开会探讨分区域和平与安全方面各种挑战的主要论坛。裁军事务部目前充当委员会的秘书处。联合国若干方案和机构，如国际劳工组织、联合国工业发展组织和非洲经济委员会（非洲经委会），都成立了分区域办事处，来处理跨部门问题并执行区域项目。

## H. 区域一体化

57. 分区域一化进程尽管潜力很大，但迄今为止在中部非洲进展不大。中部非洲各国属于分区域不同的经济和政治实体，缺少可以维持的通讯基础设施，又

没有充分执行人员和物资自由流通的协定，这些都无助于一体化。与特派团对话的大部分人都强调这种一体化十分重要，呼吁执行“一体化项目”，以促进跨国经济基础设施、电信、运输、水和能源。在人员自由流通方面，正逐渐取得进展，中非经货共同体的领导人已决定为公民设计中非经货共同体护照。应指出，非洲经委会分别设在雅温得和基加利的中部非洲和东部非洲分区域发展中心都制定了关于水、能源、运输和通讯的一体化项目。

## 五.　意见

58.　2003 年 7 月，局势相对稳定的圣多美和普林西比发生未遂政变，仅在一个月前特派团才访问过该国；这生动地表明中部非洲分区域局势动荡。经过区域领导人和葡萄牙语国家共同体领导人的共同努力，该国迅速恢复宪政，这证明区域组织的潜在作用，证明非洲领导人越来越有决心促进民主施政和法治。这件事同时也表明，中部非洲持久和平的恢复和巩固仍然是该地区各国政府和人民的首要责任，但国际社会也应继续给予支持，和平才能持续。

59.　和平与安全问题是该分区域面临的各种挑战的核心。联合国驻布隆迪、中非共和国和刚果民主共和国的办事处和特派团集中精神处理各国在巩固和平与维持和平方面特有的问题，但联合国急需帮助执行分区域政策，帮助努力应付跨部门的挑战，包括推动善政、阻止武器、毒品和民兵的非法流动。

60.　贫穷与冲突密切相关，因此联合国及其各机构应制定全面、一体化的步骤，来处理中部非洲的问题，消除冲突的根源，加强国家、分区域和国际行动机构的能力，更加未雨绸缪地查明和防止未来的威胁。

61.　治安部门的有效改革也需要采取分区域的步骤，以减少武器和武装分子在分区域内各国之间的非法流动。联合国在中部非洲的机构应继续加紧努力，支助分区域个别国家解除武装、复员和重返社会的方案，尤其是在没有列入多国复员和重返社会方案的国家。

62.　应该在联合国的支持下，更大力、未雨绸缪地应付各种跨越边界的挑战，如人口流动、毒品和小型武器贩运以及雇佣兵和民兵的跨国移动。边界地区的各种联合方案，例如保健、教育、解除武装、复员和重返社会等方案，是对抗这些现象的一种方法。这些问题还应纳入联合国维持和平行动“撤出战略”更系统的规划。为此，联合国应更时常、更有系统地报告武器流入本区域的模式，尤其报告生产国和军火商的活动。

63.　跨界贸易自由化，尤其是农产品贸易自由化，将有助于增加进入市场的机会，促进边境地区当地人口之间的关系。

64.　应采取联合国全系统同其它人道主义和发展机构建立伙伴关系的综合步骤，以应付中部非洲遣返、重返社会、复原和重建等相互关联的挑战。

65. 各种不良的施政作风，例如缺少问责制和透明度，逍遥法外，排斥异己，社会经济边缘化，没有法治和不尊重人权，常常引发或加剧冲突。提倡尊重人权的政策、实行法治、发展包容各方、急人所急的施政，将有助于实现并巩固分区域的和平与稳定。

66. 需要加强国家、分区域和区域各级机构的施政能力，促进善政借以预防冲突。为此，应加强民间社会在实行民主与建设和平方面发挥关键作用的能力。

67. 还应加强分区域各国的司法制度，确保司法工作可预测，可信赖；这些是良好的民主制度、善政、促进人权的基本因素。

68. 在制定人权政策时，应考虑下列因素：

- 应提高国家机构的能力，以加强国家人权保护制度。可以成立分区域司法培训中心，作为促进这一目标的具体方法。允许分区域内外的律师在国家司法部门协助任何需要帮助的人；这也十分重要，可以得到联合国系统的协助。
- 应在分区域协助促进人权教育，促进和平与宽容文化，并促进和解。
- 为对抗逍遥法外的现象并促进和解，应建立一个机制来处理分区域各国众多冲突受害者的命运，包括给予补偿和复原。应特别关注妇女和儿童。

69. 艾滋病毒/艾滋病对分区域、包括分区域的和平、安全和发展，构成严重、可能具有爆炸性的威胁。应在分区域一级加强并协调努力，促使人们更深切了解这一危险，并对抗艾滋病毒/艾滋病，尤其是因为边界容易渗透，跨界移动的人越来越多。联合国应同中非经共体合作，确保分区域切实领导并协调这种努力。

70. 中部非洲分区域机构，包括中非经共体、中非经货共同体和大湖国家经济共同体，应把艾滋病毒/艾滋病问题列入他们处理的和平、安全、政治、经济和社会问题的议程。中部非洲防治地方病协调组织应确保协调分区域保健问题的监测工作，以便制定一套艾滋病毒/艾滋病分区域战略，制定联合国援助方案；加快把艾滋病毒/艾滋病问题纳入驻布隆迪、中非共和国和刚果民主共和国的维持和平特派团的业务概念之中；把艾滋病毒/艾滋病问题纳入安哥拉、布隆迪、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国解除武装、复员、遣返和重返社会方案；加强联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案在中部非洲的存在；在大湖区国际会议上探讨艾滋病毒/艾滋病问题。

71. 我要表示深切感谢分区域各国政府、中部非洲国家经济共同体秘书处、联合国国家工作队、民间社会成员，包括商业界和工会组织，在多学科特派团访问每个国家时给予有效支持和合作。

# 附件

## 参加者名单

特派团由负责政治事务助理秘书长，Tuliameni Kalomoh 率领。

## 政治事务部

助理秘书长特别助理 Margaret Vogt

政治事务干事 Angèle N. Makombo-Eboum

政治事务干事 Jean-Francis Joh Epoko

助理秘书长个人助理 Suzanne Biloa

## 维持和平行动部

联刚特派团高级政治事务干事 Gérard Gerold

## 裁军事务部

洛美非洲和平与裁军区域中心主任 Ivor Fung

## 人道主义事务协调厅

中部和东部非洲区域支助办事处区域救灾顾问 Pierre Gelas

## 联合国人权事务高级专员办事处

纽约办事处主任 Bacre Ndiaye

## 联合国安全协调员办事处

驻喀麦隆安全协调员 Innocent Gabriel Dassanou

## 联合国开发计划署

国别方案高级顾问（中部非洲和东部非洲）Babacar Cissé

## 联合国难民事务高级专员办事处

大湖区区域业务协调员 Wairimu Karago

## 联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案

西部和中部非洲工作队队长 Pierre M'Pele 博士

## 联合国人类住区规划署

非洲和阿拉伯国家区域办事处人类住区高级干事 Joseph Guiebo